

Title	地方財政統制手段としての地方交付税(1) 交付税による ナショナル・マクシマム統制について
Author(s)	李, 昌均
Citation	經濟論叢 (1991), 147(1-2-3): 18-38
Issue Date	1991-01
URL	<a href="http://dx.doi.org/10.14989/44766">http://dx.doi.org/10.14989/44766</a>
Right	
Type	Departmental Bulletin Paper
Textversion	publisher

# 經濟論叢

第147巻 第1・2・3号

---

19世紀末ドイツ電機工業における

労働能率増進策 (3).....	今久保 幸 生	1
地方財政統制手段としての地方交付税 (1).....	李 昌 均	18
1930年代朝鮮内労働力移動について.....	松 永 達	39
パネルデータによる効率賃金仮設の検討.....	野 田 知 彦	62
鉄鋼産業における日米合弁企業の展開.....	石 川 康 宏	80

学界動向

ヨーロッパ制度主義経済学の成立.....	八 木 紀一郎	96
----------------------	---------	----

書 評

田中秀夫著『スコットランド啓蒙思想史研究』 (名古屋大学出版会, 1991年) .....	渡 辺 恵 一	115
--	---------	-----

---

平成3年1・2・3月

京都大學經濟學會

## 地方財政統制手段としての地方交付税（1）

——交付税によるナショナル・マキシマム統制について——

李 昌 均

### I はじめに——問題の所在——

今日の地方財政の問題が、ただ財政悪化の問題ではなく、国の地方財政に対する支配と統制の問題であることは確かである。その際に、従来の研究は、たいてい補助金や地方交付税の構造的特徴を分析するにとどまっているので、補助金の場合は、強力な地方財政の統制手段であるということは認めながらも、地方交付税の場合は、地方財政統制機能よりも財源保障機能をもっと高く評価するようである。

それでは、国の地方財政に対する統制の問題が十分に説明されるわけではないと思う。なぜなら、地方財政問題を取り上げる際に、地方交付税の場合、地方交付税それ自体の構造を分析するにとどまり、地方財政調整制度とを関連させて把握していないので、まるで地方財政調整制度という言葉が形式的・名目的な意味しか持っていないような考えが一般的であると思われる。むしろ、地方交付税は、地方財政調整制度という実質的意味をもつ歴史的根拠の下で、その制度の実行手段として歴史を通じて変化されてくる過程での現在の制度であるから、地方交付税を分析する際には、もちろん地方交付税の現象分析も重要であるけれども、もっと重要なのは、地方交付税成立における国家意図やその根拠である地方財政調整制度の成立史的本質と関連して把握しないと、地方財政統制手段としての地方交付税の意味が充分説明できなくなってしまうのである。つまり、「地方財政調整制度がどのような背景の下で創設され、改正されてきたかについて概観することは、現在の地方交付税制度をより正しく理解し、

またその今後のあり方を考えるうえで極めて有意義である。」<sup>1)</sup>

なぜ、これが重要な焦点になるか、ということは、もともと地方財政調整制度自体が権力の中央集中のための手段として生成されたのであるから、その制度の実行手段である現行の地方交付税が当然に地方財政の統制手段の余地を必然的に持っており、また現実的に、地方交付税が補助金と組み合わせて農村と都市を問わず全国をほぼ均等に地方財政統制を最大化する手段となっている根本的な現実をぬきにしては、今日の地方財政統制の状況を十分に把握することができないからである。

したがって、本稿は、地方財政統制の手段としての地方交付税をより正確に把握するためには、地方交付税の成立の歴史的背景や現在の構造を分析すると同時に、それに加えて、その根拠である地方財政調整制度との関連の中で地方交付税を考察する。それによって、この制度の実行手段である地方分与税から平衡交付金に、そして平衡交付金から地方交付税への変遷過程を検討する上、特にシャープ勧告に基づいて設けられた地方財政平衡交付金制度とリッチウェイ声明の影響を受けて設けられた地方交付税制度とを対比させ、地方交付税の国家権力からの被統制性を強調しながら、地方交付税が現実的にナショナル・ミニマム保障より地方財政をナショナル・マクシマム統制するところにもっとその意義があるということを究明する。

## II 地方財政統制の強化手段への還元

——地方分与税から平衡交付金、平衡交付金から地方交付税へ——

### 1. 地方分与税による中央集権的財政構造の確立

日本における地方財政調整制度は、地方分与税によって中央集権的財政構造を一気に確立し、地方財政を国家の掌握下に置いた。しかし、第2次大戦後の民主化政策の一環として平衡交付金制度の実施によって、地方財政の自主化を成し遂げたが、すぐ地方交付税の成立とその変質によって再び地方財政はより

1) 石原信雄「地方財政調整制度論」ぎょうせい、1984年、17ページ。

精密に中央統制化におかれることになった。したがって、この論文を前・後半に分けて、前半では、平衡交付金を頂点にして以前の地方分与税と以後の地方交付税によって、再び中央集権的財政構造が確立してゆく過程や背景、そしてその中での国家意図を明らかにしたいと思う。つまり、地方交付税の成立によって、地方財政調整制度が再び地方財政統制手段として還元してゆく過程を分析する。そして後半では、この地方交付税が徐々に変質されながら今日に至っては地方財政統制を最大化する手段として定着しているという事実を究明する。

まず、ここでは地方分与税によって、地方財政が一気に中央統制下に置かれ、中央集権的財政構造が確立される背景や国家意図を検討してみよう。

1936年農村財政の救済のため臨時町村財政補給金として2000万円を町村に交付することによって日本の地方財政調整制度がはじまり、1937年臨時地方財政補給金と改正し、交付対象が市および道府県に拡大され、その総額は1億円に、そして1938年1億3000万円、1939年1億8000万円と漸次増額された。これは1937年中華事変の戦時体制下の地方における財源の不足を補うためであったが、それでも地方財政の窮乏はますますひどくなり、さらに1941年の太平洋戦争への戦時体制の移行のための地方財政の保障という必要性があらわれ、1940年（昭和15年）国、地方を通ずる税財政制度の大改正が行われ、地方分与税を成立させることによって、従来臨時的措置で施行されてきた地方財政調整制度が本格的に恒久化されたのである。

この税制改革は、一言でいえば、地方税制度を著しく中央集権的に改革したが、この改革の強力なテコになったものが、地方分与税であった。これを従前の地方財政補給金制度と比較すれば、補給金制度は全く臨時的性質のものであって、当年度限りの財源であり、金額も最高1億8000万円程度（1939年）であったものが、地方分与税は恒久的な中央の財源と結び付いて4億5000万円（1943年）にも達した<sup>2)</sup>。

2) 島恭彦「現代地方財政論」有斐閣、1951年、133ページ。

では、なぜこの改革が必要になったのか、またこのために、税をどう中央集権化したのか、そしてその改革のテコとなった地方分与税がどんな役割を果たし、その結果国と地方の財政関係はどう変わったのかを分析して見ると、地方分与税の成立における国家の意図と地方分与税の実体がよりはっきりわかんと思う。

まず、なぜこのような税制改革の必要があったのかは、この改革の背後にある当時の財政状況をふり返ってみなければならない。第1に、1940年という年は、日華事変の真最中で、しかも太平洋戦争勃発を翌年にひかえた年であり、まさに軍事費を中心として国家財政は膨張し、財政危機の状態にあった。第2に、重化学工業を中心とする経済発展にともなう、法人企業の利潤や資本家階級の所得、勤労階級の所得などの都市財源は飛躍的にのびていたが、税制はこれら都市財源を捕捉できないしくみになっていた。つまり資本主義経済は著しく近代化していたが、税制は非近代的のまま据えおかれていた<sup>3)</sup>。言い換えれば、日華事変以後、国家歳出は軍事費を中心に躍増し、1940年度には臨時軍事費特別会計をふくめて110億円を計上したが、国税収入は41億4700万円にすぎず、しかも国債の消化率は急落した<sup>4)</sup>。このような当時の財政状況下で、政府は戦局の拡大に応じて国税収入を増加しなければならない緊急課題に対し、人税〔(所得課税)〕を国に、物税〔(地租、家屋税、営業税)〕を地方に集中し、なによりも国税の増収を図り、税収を国家が独占したうえ、地方分与税法による還付税と配付税を通じて地方団体に交付することによって地方財政を国家が掌握しようとしたのである。

このような戦時下の財政危機を前にして、1940年の税制改革のねらいと、そのなかにおける地方分与税制度の役割を次のごとく要約できる。第1に、人税を国に集中し、所得税を根幹とする税制の近代化を図ることにより、国税収入の飛躍的増収を図る。第2に、都市と農村との所得再分配によって、戦時体制

3) 吉岡健次「わが国における地方財政調整制度論の変遷」都市問題、第75巻第5号、1984年、7ページ。

4) 藤田武夫「日本地方財政の歴史と課題」同文館、1987年、34ページ。

の基盤である農村の安定化を図る。第3に、国地方全体にわたり、租税上の統制権を確保することによって財政資源のすべてを国家の掌握下におき、一朝有事の際に財政資源の総動員体制を確立する。第4に、確保した税財源を国と地方および地方相互間（都市と農村）に合理的に配分すること。第5に、以上4点のそれぞれのねらいを達成する結び目となり、税制改革全体の扉の要の役割をしたものが地方分与税制度だということである<sup>5)</sup>。

以上のように、戦争のために税収を国家が独占し、地方分与税として地方団体に交付しながら財政の中央統制体制を一気に確立したということである。という以上の分析を表1を持って証明してみよう。

表1 1940年税制改革にともなう地方分与税の成立と  
国・地方における戦争経費の増加との関係 (単位: 百万円)

年度	国家歳出	国家戦争経費	地方歳出	地方戦争経費	地方分与税
1939	9,021	6,156	2,667	200	180
1940	10,448	6,814	3,123	340	277
1941	16,543	11,422	3,503		320
1942	24,406	16,209	3,799		452
1943	38,001	25,451	4,741		572
1944	93,366	73,496	4,232	1,864	668

(資料) 国家歳出、戦争経費、地方歳出は「鈴木武雄現代日本財政史(上巻)」地方戦争経費は藤田武夫「日本地方財政の歴史と課題」、地方分与税は「地方自治便覧(1967年版)」より作成。

まず第1に、1940年の税制改革によって、国家歳出は毎年飛躍的に増加していることがわかる。つまり、国家歳出は1940年(104億)に比べ、太平洋戦争終戦前年の1944年(933億)には9倍増加したのに反して、この期間における地方歳出はわずか1.3倍増加に過ぎなかった。さらに、この国家歳出の膨張は、軍事費支出の飛躍的増加と結び付いていることがわかる。つまり、国家軍事費は1940年68億から1944年734億で11倍増加し、歳出の増加をはるかに超えており、この中で国家歳出における軍事費の比率は毎年70%前後(1944年は78.7

5) 吉岡健次、前掲稿、8-9ページ。

%)を占めており、国家経費膨張はもっぱら軍事費の激増によるものであることがわかる。ということは、1940年の税制改革は、確かに戦争体制のために、国税の飛躍的増加にともなう税收の国家独占のためであったことが明かであろう。

第2は、地方歳出の停滞ということは、同期間における物価騰貴を考慮に入れるならば、地方財政は戦時中において実際的には収縮したといわなければならない。にもかかわらず、地方における戦争関係経費は毎年飛躍的に増加して、1944年には18億6400万円の巨額になり、1940年以後の4年間に5.5倍増加した。つまり、同期間の戦争関係経費の増加額15億2000万円は、この間の地方歳出増加額11億9000万円を大きく上回った。このような地方歳出（歳入）の停滞という状況下で、戦争関係経費の飛躍的増加に苦しんでいる地方財政に地方分与税の成立とその額の増加（同期間に2.4倍増加）によって補充せざるを得なかったことはいうまでもないだろう。これは、当時の地方財政において、直接支出した戦費のほかに、各経費とも「見えざる戦費」<sup>6)</sup>を形成したものが多かったということまで考えるならば、地方歳出の大部分が戦争遂行に集中せられ、その中で地方分与税も実は戦争経費として使用されたといっても過言ではないだろう。ということは、1940年の税制改革にともなう地方分与税の成立の狙いは、戦時下における国家財政を補足し、その下請的役割を果たすためであったといえるだろう。

したがって、いかに当時の地方自治体が、決戦態勢に向かって突進したかを知ることができる。この時期の物価騰貴を考慮すれば、戦争関係以外の地方の行政、施設は大幅に圧縮され、地方自治体の活動は戦争目的に集中することによって、地域住民の生活の低下と地方経済の消耗に拍車を加えたのである<sup>7)</sup>。

このように、「戦時緊急の国策事務を遂行し、国策の浸透を期する上からも、地方税制の改革が緊急に要請された」<sup>8)</sup>のである。そのなかで中央政府の地方

6) 鈴木武雄「現代日本財政史(上巻)」東京出版会、14、22ページ。

7) 藤田武夫、前掲書、33-34ページ。

8) 昭和財政史、地方財政(XIV)、230ページ。



財政支配は、完全といってよいほどに強まり、地方財政もすべて軍事色に塗り変えられてしまった。こうして、地方財政は、すべて戦争のためのものとなり、地域住民の手からまったく離れてしまったのである<sup>9)</sup>。結局、戦時下の税制改革にともなう地方分与税制度の成立は、財源を国家が独占しながら財源再分配をつうじて、地方財政の中央集権的統制を一挙に強化したのが、この制度であった<sup>10)</sup>。つまり、島教授が述べたように、地方分与税の狙いがそもそも地方財政を地方人民の要求から切り離して、中央財政権力にこれを従属させる戦時の官僚主義的中央集権化の一環であって、戦時下の国家行政を地方団体に転嫁し、軍事的官僚主義中央集権化を完成させる地方支配の機構として成立したのである<sup>11)</sup>。

つぎは、このような地方分与税への改革によって国と地方の財政関係がどう変わったのかを検討する必要があると思う。1943年度の地方税収入と旧税制による1939年度の地方税収入を比べてみると、国による地方財政の隷属状態は次のように、税制改革の結果、地方税における中央集権化は躍進し、財政自治が著しい後退したことがわかる。つまり、国庫からの交付額は、1939年に地方財政補給金と国税付加税で48.4%であったものが、1943年には分与税と国税付加税で84.8%に達した。逆に、地方税の20%という大きな比重を占めていた戸数割の廃止により、市町村独立税は22.5%から8.0%に縮小した<sup>12)</sup>。これは、結局85%の税収入を国庫に仰いでいるという、地方財政の極端な隷属状態を示しているのである。地方財政の自主性は完全に消滅し、地方行政は全面的に国家の統制下におかれることを物語っている<sup>13)</sup>。

## 2. 平衡交付金による地方財政の自主化

9) 佐藤進、高橋誠編「地方財政読本」東洋経済新報社、1987年、88ページ。

10) 藤田安一「高橋財政下における地方財政の再編成(1)」経済論叢、第143巻第2・3号42ページ。

11) 島恭彦、前掲書、134、185ページ。

12) 保母武彦「地方財政調整論の再検討」現代地方財政の展開（吉岡健次編著）税務経理協会、1988年、135ページ。

13) 島恭彦、前掲書、134ページ。

地方分与税は、軍事的官僚主義的中央集権化を完成する道具として機能し、それが戦後1948年地方配付税に変更されても、依然として官僚的中央集権化の機能を果たしていた。このような地方財政における国家統制のきびしい状況下に1949年4月、連合国最高司令官の招きに応じて、アメリカ合衆国コロンビア大学教授カール・S. シャウプ博士を団長とするシャウプ税制調査使節団が来日した。使節団は来日直後声明を発表し、①経済安定の達成、②安定した税制の確立、③不公平税制の掃蕩、④税務行政改善の努力の促進、⑤税法の厳格な実施、⑥地方自治強化に対する財政面からの支援という6つの目標を掲げた<sup>14)</sup>。そして、⑥の実行に当たり、当時の日本の地方財政の弱点を、①国、都道府県、市町村の間の事務配分、責任分担の不必要な重複と不明確、②三者間の財源配分の不適当と中央の地方財政統制の過大、③国庫補助金、交付金に対する国の独断的決定、④地方団体の起債権限の過度の制限といった4つに求めた<sup>15)</sup>。これに対し、地方自治の強化のための基本方針として、①地方財源の拡充強化、②国庫からの交付金の一方的決定の排除、③国、都道府県、市町村の間の徴税とその行政責任の集中化、④財政平衡交付金の設置の4つを掲げた<sup>16)</sup>。

ここでシャウプは、従来地方自治を侵害してきた国庫補助金と地方配付税の欠陥を平衡交付金によって除こうとしたのである。つまり、シャウプ勧告は、地方配付税の欠点として、次の2点を指摘し、平衡交付金への改正を勧告したのである。まず第1点は、地方配付税の総額の決定が不合理であるという点である。当時配付税の総額は、所得税および法人税の一定割合として決定されていた。しかし、この割合が国庫財政の都合で一方的に変更されることがあったり、また所得税、法人税の税収が景気動向によって大きく変動したりするため、

14) 中村哲也「地方財政調整制度に関する一考察」松山論叢、第11号、56ページ。鈴木武雄「現代日本と財政史(第3巻)」東京大学出版会、1987年、241ページ。

15) Shoup Mission, "Report on Japanese Taxation by Shoup Mission, Appendix Volume III" General Headquarters, September 1949. 藤田武夫、前掲書66ページ。中村哲也、前掲稿、56ページ。

16) Shoup Mission "Report on Japanese Taxation by Shoup Mission Volume I" General Headquarters, September 1949, pp. 30-31. 中村哲也、前掲稿、56ページ。

配付税の総額が地方財源の補填として真に必要な額と一致する保障がないという点を指摘した。第2点は、各団体に対する配分額の決定が不合理であるという点である。当時配付税は、道都府県2分の1市町村に2分の1と等分されていたが、このような配分方法は便宜的なものにすぎず、実際の財源援助の必要性を正確に反映したものではないと指摘した。また各団体に対する配分額の決定方法についても、実際の課税力と財政需要とを反映しない独断的な面があると指摘し<sup>17)</sup>、したがって、今日のこの問題は、中央政府の財政需要、財源および行政上の便宜による中央政府の立場から眺められているから、全配付額と配付方法とを地方団体の必要と財源とによりよく応じて決定するように、地方配付税を国庫の一般資金から支出する平衡交付金に改めるべきである<sup>18)</sup>と勧告したのである。

以上のように、シャープ勧告の基本方針は、何よりも国の支配を減じ、地方自治体の独立性を増す必要があるということを強調するものであった。つまり、中央政府の地方財政に対する統制の過大さを指摘し、日本の地方自治の強化のためにはまず、財政上の地方自治の確立が先決課題であるという考えであったといえるだろう。それで中央集権的構造を持っている地方配付税を廃止し、中央政府の統制を排除しうる地方財政平衡交付金の創設を主張したのである。だからこそ、この平衡交付金制度の特徴を一言でいえば、地方財政への国家権力の浸透や統制が極めて難しいというところにあるといえるだろう。

その理由の制度的根拠としては、第1に、総額決定において、地方配付税と平衡交付金とはまったく違うのである。つまり前述したように、地方配付税の場合は、配付税への国庫からの繰入額は毎年変動する。たとえ繰入率は一定していても、配付税の財源は所得税と法人税に結び付けられており、この両税とも経済の変動にきわめて敏感だから、地方団体が実際に受取る額は最後までわからない。特に1949年のように、地方が配付税の全額を受け取るものとして予

17) 米原淳七郎「地方財政学」有斐閣、1987年、167ページ。

18) シャープ使節団日本税制報告(抄)昭和24年8月27日、第2巻3編付録、石原信雄、前掲書、45ページ。

算を組んでも、中央の政策によってそれが半減するという風に、配付税は中央の財政、政治情勢によって変動し、地方自治の財源として全く安定しない。その結果、地方団体は中央の慈悲にすがるといふ隷属状態に陥り、毎年中央に向かって配付税獲得のための陳情運動を起さねばならない<sup>19)</sup>。これに対して、地方財政平衡交付金の総額は、地方財政平衡交付金法6条1項に、「基準財政需要額が基準財政収入額をこえると認められる地方団体の当該超過額の合算額を基礎として定める」とされ、いわゆる積上げ方式によることが規定されている。つまり、交付額は、財政需要額や財政収入額を各自治体が算出した上、その不足額を地方からの積み上げ方式によって決定されるため、中央政府の独断的な決定を排除することができるということである。これは従来の地方分与税（配付税）が中央政府の財政状況や立場によって決定されたのに反して、平衡交付金は、地方自治体の財政需要と財源の状況にしたがって地方自治体の立場から額が決定され、地方自治体の立場が優先となったのが根本的違いなのである。

第2に、同法第6条3項は、「内閣は、委員会が勧告した交付金の総額を変更して国の予算に計上しようとするときは、あらかじめ、委員会の意見を求めなければならない」と規定し、さらに、同条4項に「内閣は、委員会が勧告した交付金の総額又はその算定の基礎を変更した場合においては、委員会が勧告した交付金の総額の算定の基礎、内閣が決定した交付金の総額に係る歳出予算の基礎及びこれらの基礎の比較について、その詳細を歳入歳出予算に附記しなければならない……（以下略）」と規定することによって、平衡交付金の所要額の確保について強力な規定が置かれていた。つまり、平衡交付金の決定や配分あるいは国と自治体間の問題発生においては、地方財政委員会に国と対等な立場で調整する権限が与えられたため、国の一方的な強制を排除する制度的装置があったということが最も重要なのである。

第3に、このような平衡交付金は使途が指定されず、一般財源としての財源

19) 島恭彦, 前掲書, 143ページ。

調整と財源保障の機能が強い、経費支出の面や事務に対する地方政府の裁量権の増大により、中央権力の浸透の幅がさらに狭くなるということである。

第4に、平衡交付金額が増大するにつれて、補助金の整理効果による国の財政統制がいっそう弱化されるということである。なぜなら、国家の歳入がある程度一定とすれば、平衡交付金は国庫から交付されるため、平衡交付金が増大すればするほど補助金の金額が制約を受けることになって補助金はそれほど少なくなるのである。つまり、シャウプ勧告における平衡交付金は、各地方自治体に合理的な事務配分をおこなった上で、住民一人一人にナショナル・ミニマムを保障するシステムであった。したがって、地方自治体は、住民に対するサービスを基準財政需要額として計算するとき、必要な公共サービスの水準を確保し、「下から積み上げる」形で、住民の欲求水準の向上にこたえようとする。したがって、この制度では、地域住民の欲求水準の上昇が基準財政需要額を引き上げるならば、国は、地方自治体の基準財政収入額が一定である場合、より多くの平衡交付金を租税の中からさく可能性をもっていた。もっとも、自治体側の要求がつよくても国の税収に限度があれば、100パーセント実現はむずかしいとしても、すくなくとも、地方財政委員会で調整する余地があり、この趣旨に添うならば、使途指定補助金は徐々に廃止の方向へむかうべきものであった<sup>20)</sup>。

この平衡交付金による補助金の削減効果の関係を表 2-1)、表 2-2) をもって証明してみよう。

まず、第一に、1950年平衡交付金の成立によって、交付金は一挙に62%増額されたのに反して、補助金は17%増額に過ぎなかった。これは平衡交付金制度が、地方財政不足額全額を国が補填しなければならない仕組みとなっているから、一定の国家財政においては、補助金の増加を抑制するしかないということである。このことは1952年を例外的とすれば、平衡交付金制度の最終年度の1953年までは続けて平衡交付金の増加率が補助金の増加率をはるかに上回って

20) 池上淳「地方財政論」同文館、1982年、102-103ページ。

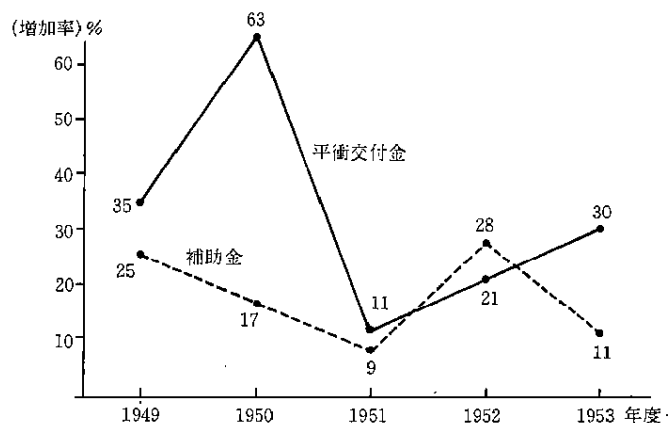
表 2-1 平衡交付金による補助金の削減効果

年度	平 衡 交 付 金		国 庫 補 助 金	
	額 (百万)	前年比増加率 (%)	額 (百万)	前年比増加率 (%)
1949	66,687	35.2	98,400	24.9
1950	108,450	62.6	115,480	17.4
1951	120,005	10.7	126,128	9.2
1952	145,000	20.8	161,798	28.3
1953	130,000	-10.3	238,409	47.3
	(188,271)	(29.8)	うち、 義務教育費：54,000 児童保護費：4,271 (180,138)	(11.3)

〔資料〕「地方財政の状況」各年度より作成

〔注〕 1949年度は地方配付税であり、1953年度は政府当初計画額である。また( )の中の額と%は、従前、平衡交付金であった義務教育費と児童保護費が1953年度からは補助金に振り替えられたから、その金額を補助金からひいて元来どおり平衡交付金に加算したものである。

表 2-2



〔注1〕 1952年の場合、例外的に平衡交付金の増加率より補助金の増加率が高いのは、補助金を伴う政府補助事業の急増と補助金を伴っている行政にかかる経費の増加が前年度より異例的に著しかったことによる。

〔注2〕 表2-1より作成

いるということをみればわかるのである（表 2-2, 1952年度の場合, 平衡交付金の増加率より補助金の増加率が高かったのは, 補助金をともなっている政府補助事業や補助金をともなう行政にかかる経費が例年より異常的に激増したからである。つまり, 「1951年度が異常な地方税収入によって単独事業を豊富に施行しえたのであるが, 1952年度は地方税収入の伸長もないばかりか, 人件費増加が著しいため単独事業の施行の増加はおさえられ, 補助金の多い補助事業の増加が著しかった」<sup>21)</sup> 当時, 補助事業費が 393 億円増加したのに反して, 単独事業費の増加はわずか 24 億円に過ぎない。これは 1952 年度の地方団体における公共事業費の増加額 269 億 5300 万円のうち, その財源を補助金の増加額 194 億 8400 万円によって賄われたことでわかるように, 1952 年度に補助金の増加率が高かったのは, 補助金をともなっている事業や行政費が前年度の 1951 年より異例的に激増したという例外的要因に起因している）。

しかし問題は, 1953 年の場合である。表 2-1 で, 実際の国の当初予算で見れば, 平衡交付金を 10% 減額したのに反して, 補助金はおよそ 47% 増額したとみえるが, これは実は 1953 年から義務教育費国庫負担制度（2 分の 1 国庫負担）の復活によって, 従来平衡交付金のうちに算入されていた義務教育費の 2 分の 1 の相当額 540 億円と児童保護費 43 億円が国庫補助金に振り替えられ, 平衡交付金制度が変質されたことに起因する。したがって, もし平衡交付金制度を変質させずに, 元来通りに実施したとするならば, 上の二つの金額を補助金からひいて平衡交付金に加算してみると, 平衡交付金と補助金の増加率は逆であることがわかる。つまり, 平衡交付金は 10% の減少ではなくて, 実はむしろ 30% も増加することになるのに反して, 補助金の場合は, 47% の増加ではなくて, むしろ 11% の増加に過ぎないという結果となるから, やはり平衡交付金の増加率が補助金の増加率を大きく上回っていることがわかるのである。

第 2 は, 1949 年の地方配付税下では, 補助金の金額が配付税の金額を大きく上回っているが, それが平衡交付金の実施によって, その金額の差が徐々に縮

21) 自治庁「地方財政の状況」昭和 29 年版, 22 ページ。

小され、1953年に平衡交付金制度が変質されなかったとするならば、わずか4年の間、その金額は逆転されることとなるのである。つまり、同期間の間、平衡交付金の増加額1216億円は、補助金の増加額817億円をはるかに上回っている。だから平衡交付金制度が1954年地方交付税に改悪される前の1953年まで元来通り実施されたとするならば、補助金は強く制約をうけて、一般財源である平衡交付金の金額が補助金の金額をはじめて超えるという結果となるのがわかり、またこれは平衡交付金制度が1954年地方交付税に改悪される前の1953年にすでに実質的に変質されていたということもわかるのである。

以上で明らかになったように、平衡交付金制度下では、要するに、補助金の削減の傾向にともなって、地方自治体の歳入中、一般財源の比重増加をも期待することができるのである。このような平衡交付金制度の核心は、いうまでもなく、中央政府のきびしい統制を受けることなく、地方自治体が強力な財政基盤の上で、住民ニーズにしたがって独自の事務が可能であるということであろう。

ところが、平衡交付金制度は地方財源保障制度としては画期的なものであったが、実際の運営においては、総額の決定をめぐり毎年国と地方との間で対立がみられた。地方財政平衡交付金法の一部を改正する法律提案説明（第19回国会衆議院地方財政委員会昭和29年3月10日）で、当時の塚田国務大臣は「毎年度その総額の決定をめぐって国と地方団体との間に争いが絶えず……」<sup>22)</sup>と、平衡交付金の問題点を指摘している。それは、当時のドッジ・ラインにより十分な財源が与えられなかったことに起因し<sup>23)</sup>、地方自治体が要求する総額が確保されなかった点にあるが、とにかく、総額の決定において地方財政委員会と大蔵省の意見がことごとに対立し、毎年度の国の予算編成上の最大の争点となって、当時、全国の知事代表が、地方財政平衡交付金の増額を要求して、首相

22) 石原信雄、前掲書、64ページ。

23) 藤田武夫「現代日本地方財政史（上巻）—現代地方財政の基本構造の形成—」日本評論社、1976年、304ページ。



官邸前に座り込むという陰悪な状況が続いた<sup>24)</sup>。ということは、ある面ではそれほど地方自治体が、国と対等な法的地位を持ち、地方の要求を主張することができる窓口があったという重要な証拠であろう。

このように若干の問題点はあったとしても、平衡交付金制度下では、シャープ勧告のその他の独立税主義、事務分担の明確性、補助金削減などと合わせて、可能の限り国の統制のない民主的地方自治のための充分な条件を備え、地方自治への国家権力の浸透や統制は法的にも、実際的にも極めて難しいということでは確かであろう。しかしながら、この制度は実施した時点で官僚的中央集権の強化という嵐の過程の中で変質されながら、わずか4年で門を閉じたのである。その重要な理由は、地方財政の強化による国家統制の排除が核心であるシャープ平衡交付金制度にしては、地方財政を統制しながら、それからの高度経済成長の実現のための強力な中央集権的財政構造の確立による国家政策の地方への強圧的押し付けができないからであった。

### 3. 交付税の成立による中央統制体制への再構築

平衡交付金から地方交付税に改題された主な原因は、もちろん平衡交付金の総額の決定方式の問題によって国と地方との争いが激しかったということもあったが、それよりもっと重要な原因は、朝鮮戦争など当時の国際情勢を反映したリッチウエイ声明による米国の占領政策の変化の一環として、強力な中央集権的財政構造への再編成のためであった。この「リッチウエイ声明」<sup>25)</sup>は、日本の地方財政に非常に悪影響を及ぼしたのである。当時、中国共産革命、朝鮮戦争によって資本主義体制の危機に直面した米国が、日本を確固たる軍事基地化するために、日本を強力な中央集権体制下に置こうと占領政策を変えたのである。その際、先決の課題が、地方自治体の財政運営に規制を加えながら地方に国の政策の貫徹を図り、国家独占資本主義の下の地方財政統制体制を整備す

24) 石原信雄、前掲書、64ページ。

25) 池上惇、前掲書、14ページ参照。

ることであって、これが平衡交付金を交付税に改悪した重要な原因であったのである。

このような背景下に、平衡交付金制度は、実施から廃止までの期間は4年であったが、実は3年も運営されなかったといってもよいだろう。なぜなら、平衡交付金が1950年6月から実施されたが、1951年5月のリッチウェイ声明によって、早くも地方交付税制度を準備しながら、徐々に歪曲させてきたからである。例えば、1952年8月自治庁の設置により、地方団体の要求の実現のために努力しつづけてきた地方財政委員会が廃止された。さらに前述した通り、1953年から従前平衡交付金によって賄われた義務教育費の半額が国庫負担金に復活したのである。

つまり、1950年地方分与税から平衡交付金への改革に際して、従前の義務教育費の国庫負担制度は廃止され、平衡交付金制度によって、義務教育費の財源を保障することとなった。これは政府が負担金という形の紐付きの金を地方団体に交付しなくとも、その財源を与えさえすれば、円滑な運営を確保することができるのみならず、地方団体の自主性を生かし、地方自治の振興に役立つと考えられたからであった<sup>26)</sup>。しかし1953年それが復活することによって、その復活分だけ平衡交付金が削減されたため、その財政調整機能は弱められた。したがって、地方財政委員会の廃止と義務教育費国庫負担金制度の復活など、平衡交付金制度が変質され、地方自治や地方財政の自主性は大幅に弱められたのである。

この平衡交付金制度の歪曲過程と地方交付税の成立過程の正確な検討は、地方交付税の成立の国家的意図を把握する上に重要であると思う。この過程を図1にしたがって検討してみよう。

まずシャープ勧告の理念を発展させるために、地方行政調査委員会議は、1950年10月、国庫補助金制度等の改正に関する勧告を行い、また同年12月には、行政事務再配分に関する第一次勧告を、そして第二次勧告を1951年9月に行っ

26) 自治庁「地方財政の状況」昭和28年版、42ページ。

た。その間に、リッチウェイ声明にもとづいて設けられた政令諮問委員会は行政制度の改革に関する答申を同時期の1951年8月に行った。

前者の地方行政調査委員会議の勧告は、シャープ勧告を具体化するために、地方税の強化による独立税主義を貫き、機関委任事務や補助事務にともなう補助金制度の全面的廃止を主とする地方自治・地方財政の強化を主張した。神戸勧告といわれるこの勧告は、行政事務再配分の基本方針として、「地方自治のためにそれぞれの事務は、適当な最低段階の行政機関に与えられるであろう。市町村の適当に遂行できる事務は、都道府県は国に与えられないという意味で、市町村には第一の優先権が与えられるであろう。第二には、都道府県に優先権が与えられ、中央政府は、地方の指揮下では有効に処理できない事務だけを引き受けることになるであろう。」<sup>27)</sup> とし、この原則から国の事務とすべきものは、①国の存立のために直接必要な事務、②国家的総合企画による事務、③府県の区域をこえる事務で、府県においては有効に処理できない事務、④国家的見地から統制しなければならない事務、⑤権力的作用を伴わない国民に便利を提供するための施設で、地方自治と国が重複して行う場合においても、国は地方公共団体の創意を損しないようにすべきであるとした。つまり、国の行政事務は、「地方公共団体においては有効に処理できない事務だけを行うこととすべきである。」<sup>28)</sup> といった提唱を行い、具体的に、外交、貨幣、国家財政、司法、郵便、貿易、食糧管理など29個の項目に限定している。

そして、このような国と地方自治体との事務再配分による責任の明確化の原則下に、新しい国と地方自治体の関係の確立を目指し、①地方自治体の責任とされた事務については、自治体自らの財源で賄い、国家の後見的配慮を排除するとともに国の監督権を排除する、②地方自治体の事務とされたものであっても、国民的関心の対象となっているものには、国が情報を公開し、援助、勧告を与えることができ、最低水準の確保を図る場合もあるが、但し、この機能は

27) 地方財政調査委員会「地方行政調査委員会議資料」1952年2月、4ページ。

28), 29) 同上、5-7ページ。

サービスであって、権力的な監督であってはならない、③国の委任事務は、必要やむを得ない最小限度にとどめ、地方自治体が国の代行機関としての働く範囲を極力縮小すべきである<sup>30)</sup>と勧告したのである。

このように神戸勧告は、国の地方財政に対する統制を排除する主張に反して、後者の政令諮問委員会の答申は、いわゆる「民主化のゆきすぎ」を是正する方向で、戦争犯罪人の追放解除、独禁法による財閥復活阻止の制度を緩和し、日本の財閥の復活をみとめること、労働法において労働者に保障された権利を一部制限し、再軍備の障害となる日本の労働運動に規制を加えること、などと並んで行政制度（地方制度を含む）の改革問題をとりあげたのである<sup>31)</sup>。その中で、地方行・財政に関しては、機関委任事務にたいする国の財源措置と主務大臣の指揮監督権の確立、法令による事務の違法不当な行政にたいする国の是正権を認めて、中央集権化の推進を答申した。また、地方財政委員会や全国選挙委員会の地方自治庁への統合を唱え、さらに、道府県教育委員会の公選制廃止を提案した<sup>32)</sup>。このように、政令諮問委員会の答申は、地方行・財政の中央集権化の推進を主張する立場であって、神戸勧告とは正反対の立場であった。

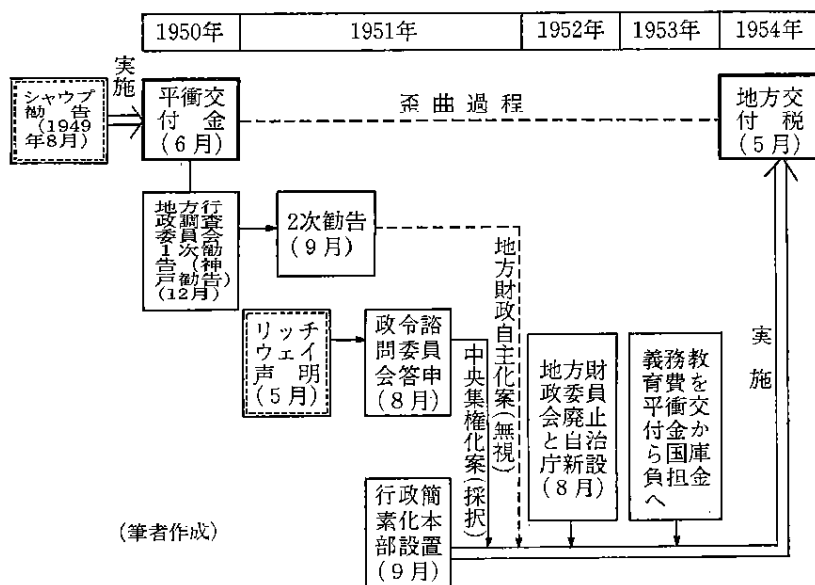
この過程の中で、リッチウェイ声明や朝鮮戦争勃発により、アメリカの対日政策は、神戸勧告が出された時にはすでに日本軍事基地化に急転換していたため、民主化政策は後退され、神戸勧告も政府や国会からは無視されたのである<sup>33)</sup>。その代わりに、後者の政令諮問委員会の答申の実現のため、中央政府は1951年9月また行政簡素化本部を設け、地方自治や地方財政の強化より中央集権の強化を求め、1954年5月平衡交付金制度を廃止し、地方交付税に改悪したのである。この意味を端的に言えば、平衡交付金の下では中央集権ができず、地方交付税の下では中央集権の強化ができるということであろう。このような根拠下に出発した地方交付税が地方財政統制手段となることは当然のことであ

30) 池上淳、前掲書、14ページ。

31) 藤田武夫「日本地方財政の歴史と課題」同文館、1987年、89ページ。

32) 藤田武夫「日本の地方財政—戦後の動向と財政調整—」法律文化社、1959年、129-132ページ。  
中村哲也、前掲稿、59ページ。

図1 平衡交付金の歪曲過程と地方交付税の成立過程



る。この神戸勧告が無視されたことは今日の地方財政の統制に拍車を加える大きな影響を及ぼしたのである。

ところで、当時の塚田国務大臣の地方交付税の導入の背景の説明は、地方自治体をごまかす一面を表している。地方交付税は、「地方財政平衡交付金制度の長所に、旧地方配付税の長所を取り入れ、両者の調和をはかろうとするものにほかならない。」<sup>33)</sup>と述べた。いった通り、地方交付税が両制度の長所を取り入れたことはまちがいないと思う。しかし、この際の長所というのは、地方自治体のための長所という意味であるはずなのに、実は、国に対する長所であったのである。つまり、旧地方配付税制度は、前述で明らかになったように、戦時体制のための税収の中央集権による中央集権化が進んだというのが長所であれば（地方自治体にとっては弱点）、平衡交付金制度は、総額決定の積み上

33) 石原信雄、前掲書、73ページ。

げ方式や地方財政委員会の存在による一方的な国家統制を排除するというのが最大の長所（国にとっては弱点）であろう。だから、旧地方配付税制度の中央集権化の長所はそのまま受け継ぎながらも、平衡交付金制度の場合は、国においての弱点を取り除いたという意味で、まさに国だけの長所を取り入れたといってもよいだろう。

このような背景下に成立された地方交付税は、地方への国家権力の浸透や統制の面で、平衡交付金とは根本的な構造的弱さを持っている。その根本的な違いは、第1は、国と地方自治体との協議機関がないということである。平衡交付金の場合は、地方財政委員会と国家が対等な立場で協議することができたが、この地方交付税の下では、地方財政委員会のような機関がないところか、上記の政令諮問委員会の答申に基づいて地方財政委員会を廃止し、むしろ自治省を設立させ、もう一つの国家権力機関を作った結果となった。それで地方自治体の行・財政の事務を国家の手に掌握し、国家が自由に利用できるようになったのである。第2は、第1と関連して、平衡交付金の場合は、交付される金額全部が一般財源であるが、しかし、地方交付税の場合は、金額の量は決められていても現実的にはその金額の質、つまり、交付される金額は全部自由に使用できる一般財源としての意味は喪失されている実情である。また交付税を各自治体への配分するに当たって、各自治体にどれくらい配分するかは、自治省の一方的な決定に依存しているからである。

これについて池上教授は次のように指摘している。国から交付される金額に対して、「使途が指定されていても、使途が中央政府と自治体対等の協議で決定されたのであれば、特に問題はおこらない。地方財政委員会のような協議機関がなく、中央政府の官僚機構が手許に支配している租税を中央政府の独自の目的にしたがって地方自治体に中央政府の業務の下請をさせる形で、一方的に配分する場合には、使途指定補助金や交付金は、中央政府による地方自治体の財政統制のもっとも強力な手段に転化する。このような事態の典型は日本の補助金制度や交付税制度がシャウプ税制下で確立された平衡交付金制度を空洞化

してゆく過程でみられる。』<sup>34)</sup>

したがって、地方交付税下では、国が交付税を任意的に運用しても、地方政府が、それを制限する制度的装置は全くないというところに国家からの被統制性が強すぎるという根拠がある。要するに、政令諮問委員会が政府内部につくられ、平衡交付金から地方交付税への改悪によって、新しい中央集権体系の確立と昭和30年代にはじまる高度経済成長のための国内体系の整備をしながら、さらに徐々に地方交付税をその方向に変質させ、地方財政に統制を加えながら再び中央集権体制の強化を確立したのである。

次号には、このような背景下に成立された地方交付税が、さらに変質され、現実的に地方財政統制を最大化（ナショナル・マクシムム統制）する手段となっているという事実を究明する。

---

34) 池上惇，前掲書，102ページ。